

EXP.N.º 04670-2005-PA/TC
PIURA
FEDERACIÓN AGRARIA DE
SAN LORENZO-CRUCETA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de agosto de 2006, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Teódulo Hernán Roa Burneo, en su condición de presidente de la Junta Directiva de la Federación Agraria de San Lorenzo-Cruceta, contra la resolución de la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, de fojas 368, su fecha 3 de mayo de 2005, que declara improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 21 de octubre de 2004, la recurrente interpone demanda de amparo contra el Presidente Regional de Piura y los representantes legales de la Junta de Usuarios del Valle de San Lorenzo y del Distrito de Riego de San Lorenzo (sic), con objeto de que se les permita a sus asociados hacer uso de sus dotaciones de agua conforme a sus planes de cultivo, debiéndose disponer el cese del cierre de compuertas, a fin de poder contar con el recurso hídrico, y el cese de imposición de multas a los agricultores. Asimismo, solicita que los demandados cumplan con dar respuesta por escrito a sus peticiones. Manifiesta que los demandados, al amparo de la Ordenanza Regional N.º 043-2004/GRP-CR –que declara prohibida la siembra de arroz en los valles del departamento de Piura, desde el 8 de julio de 2004 hasta el 30 de noviembre del mismo año y dispone promover la siembra de cultivo alternativo–, han procedido a imponer multas y a cerrar las compuertas a fin de restringir el agua a los agricultores, impidiendo el desarrollo del cultivo de arroz destinado al sostenimiento familiar, vulnerando sus derechos constitucionales a la igualdad, a la propiedad, al trabajo, al desarrollo agrario y de propiedad sobre la tierra y de petición.

La Procuradora Pública del Gobierno Regional de Piura contesta la demanda manifestando que la ordenanza cuestionada fue expedida en base a los informes técnicos de la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica del Río Chira y del Consejo Regional de Desarrollo Agrario, que establecían que, debido a los bajos aportes de las cuencas de la región, no era recomendable la siembra de arroz entre los meses de julio y noviembre de 2004. Asimismo, sostiene que el acta de la reunión de toma de acuerdos del manejo de la cuenca hídrica del Chira, de fecha 11 de agosto de 2004, no significó una modificación de la prohibición dispuesta por la referida ordenanza regional y que, en tal sentido, el incumplimiento de dicha norma legal debía ser sancionado por la autoridad correspondiente.

Por su parte, el representante legal de la Junta de Usuarios del Distrito de Riego de San Lorenzo contesta la demanda, argumentando que no se ha vulnerado derecho fundamental alguno de los agricultores integrantes de la federación demandante. Al respecto, alega que, en materia de aguas, la función de su representada es la de administrar, regular y otorgar su suministro, de acuerdo con la legislación vigente, como son las normas de carácter regional en materia de agricultura y que, en ese sentido, los planes de cultivo y riego deben aprobarse, otorgarse, fiscalizarse y, de ser el caso, sancionarse, de acuerdo con dicha normatividad.

El Primer Juzgado Civil de Piura, mediante sentencia de fecha 27 de diciembre de 2004, declara infundada la demanda por considerar que los demandados solo han cumplido con lo dispuesto por la Ordenanza Regional N.º 043-2004/GRP-CR; que el agua no puede ser considerada propiedad privada

debido a que es un recurso natural no renovable, patrimonio de la Nación; y que las cartas remitidas por los agricultores a los demandados no establecen una relación administrativa entre la autoridad y la persona, no asumiendo la naturaleza de un procedimiento administrativo.

La recurrida, revocando la apelada, declara improcedente la demanda, estimando que para dilucidar la controversia era indispensable la actuación de medios probatorios, no siendo el amparo la vía adecuada para acreditar los supuestos derechos vulnerados, por carecer de estación probatoria.

FUNDAMENTOS

1. Constituye materia de pronunciamiento del Tribunal Constitucional determinar si los emplazados han actuado en el ejercicio regular de sus atribuciones o si, con dicha actuación, se han afectado derechos fundamentales de la demandante; así como ordenar la reposición de las cosas al estado anterior en que se produjo la alegada afectación, de ser el caso.
2. De lo actuado se advierte que las pretensiones de la demandante son consecuencia de las disposiciones establecidas por la Ordenanza Regional N.º 043-2004/GRP-CR, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de julio de 2004, que prohíbe la siembra de arroz en los valles del departamento de Piura, a partir del 8 de julio de 2004 hasta el 30 de noviembre del mismo año; disponiendo que, durante la vigencia de dicha norma, la Dirección Regional de Agricultura de Piura, las autoridades locales de agua y las Juntas de Usuarios velen por su cumplimiento.
3. Los gobiernos regionales, conforme a lo previsto por el artículo 191.º de la Constitución, tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. En efecto, el artículo 192.º, numeral 7, de la Norma Suprema establece que ellos son competentes para promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, salud y medio ambiente, conforme a ley. Por su parte, el artículo 51.º de la Ley de desarrollo constitucional N.º 27867 –Orgánica de Gobiernos Regionales– establece, como parte de sus funciones en materia agraria, el “formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas de la región en materia agraria en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales y las propuestas promocionales de desarrollo rural de parte de las municipalidades rurales.” [inciso a)], así como “participar en la gestión sostenible del recurso hídrico en el marco de las entidades de cuencas y las políticas de la autoridad nacional de aguas.” [inciso c)].
4. En ese sentido, este Colegiado advierte que la prohibición de siembra de arroz fue dispuesta por el Gobierno Regional de Piura al amparo de la competencia y funciones que la Constitución y la ley le otorgan, previa coordinación con la Dirección Regional de Agricultura y luego de evaluar las razones técnicas y económicas dadas por la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica Chira – Piura. En efecto, para emitir dicha disposición tomó en consideración que, de realizarse la siembra de arroz entre los meses de julio y noviembre de 2004 (*campana chica*), se pondría en riesgo la materialización de la campaña anual de siembra de arroz (*campana grande*), debido a la aguda sequía presentada en el referido año, que se reflejó en los bajos niveles críticos de almacenamiento de agua de los reservorios de Poechos y San Lorenzo, conforme se desprende de los considerandos de la propia ordenanza (obrante a fojas 42 de autos), del comunicado de fecha 20 de mayo de 2004 y demás recortes periodísticos de la fecha (fojas 99 a 119 de autos), y del Informe Técnico N.º 07-2004-GT-JUDRSL, emitido por el Gerente Técnico de la Junta de Usuarios del Distrito de Riego San Lorenzo, de fecha 17 de setiembre de 2004 (fojas 135 de autos).
5. En consecuencia, conforme a lo expuesto en el fundamento 4, *supra*, los agricultores del valle del departamento de Piura estaban obligados a cumplir lo dispuesto por la mencionada ordenanza, bajo apercibimiento de ser sancionados administrativamente.
6. Es en atención a lo expuesto que este Tribunal Constitucional entrará a pronunciarse sobre el fondo de la controversia. Así, con relación a la supuesta vulneración del derecho de igualdad, en autos no se ha acreditado fehacientemente que exista una autorización de siembra de arroz en el valle del Chira,

en Paimas y Chipillico. En ese sentido, el acta de la reunión de toma de acuerdos del manejo de la cuenca hídrica del Chira, de fecha 11 de agosto de 2004, obrante a fojas 26 de autos, no contiene un acuerdo expreso y sin condición alguna para que los agricultores del distrito del Chira siembren arroz. Al respecto, según el segundo numeral de la citada acta, en dicha reunión se acordó que “(...) 72'000,000.00 m³ de esta masa [recurso hídrico] se emplearán en la instalación de 2,500 hectáreas de cultivos transitorios que el agricultor considere pertinentes *según cédula de cultivo autorizada por la Dirección Regional Agraria*, asegurándose la atención de cultivos permanentes en forma oportuna y suficiente según balance hídrico vigente (...)” (énfasis agregado). Igualmente se acordó, según el tenor del numeral tercero del citado documento, “la disminución progresiva de no menos del 15% por campaña agrícola, de la siembra de arroz, incorporando este porcentaje a la siembra de cultivos alternativos de agroexportación; dependiendo de la disponibilidad del recurso hídrico”. Es decir, no se evidencia en dichos acuerdos una autorización clara y sin restricción alguna para que los agricultores del valle del Chira, a diferencia de los del valle de San Lorenzo, siembren arroz durante los meses de *campaña chica*. Incluso, de existir un acuerdo de la naturaleza alegada, ello tampoco significaría *per se*, un acto de discriminación de los agricultores demandantes, debido a que la situación y condiciones agrícolas e hídricas del valle del Chira no necesariamente eran similares a las del valle de San Lorenzo. Sin perjuicio de lo antes expuesto, este Colegiado considera que la referida Acta no puede modificar una norma con rango de ley, como la ordenanza regional materia de autos.

7. Asimismo, no se puede alegar la vulneración del derecho de propiedad debido a que, por mandato legal, el recurso hídrico asignado a los agricultores del valle de Piura no podía ser destinado al riego del cultivo de arroz, sino al riego de cultivo alternativo, debidamente aprobado por la autoridad agraria.
8. Por otro lado, en cuanto a la alegada vulneración del derecho al trabajo de los recurrentes, este Colegiado, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que toda persona tiene derecho a trabajar libremente, pero con sujeción a ley; es decir, que este derecho no es irrestricto y, en el presente caso, debe estar sujeto al cumplimiento de las disposiciones dictada por el gobierno regional.
9. En lo referido a la supuesta afectación del derecho al desarrollo agrario y de propiedad sobre la tierra, contemplado por el artículo 88 de la Constitución, se debe precisar que esta norma garantiza que el Estado debe prestar apoyo al desarrollo agrario de manera preferente, para lo cual, por ejemplo, debería prestar asistencia técnica y crediticia y establecer los planes y políticas en materia agraria, tanto en el ámbito nacional como regional y local; pero en sí, no reconoce un derecho concreto de los demandados que pudiera haber sido afectado por los emplazados. En todo caso, el alegado “derecho a gozar de un desarrollo agrario” garantiza, como se ha dicho, la emisión de directivas destinadas a planificar, promover y supervisar las campañas agrícolas; ello, en el presente caso, implica sujetarse a lo dispuesto por la autoridad regional en dicha materia.
10. En lo concerniente a la vulneración del derecho de petición de los recurrentes, resulta pertinente recordar que este Colegiado ha sostenido en la STC N.º 1042-2002-AA que el derecho de petición, contenido en el inciso 20) del artículo 2.º de nuestra Constitución Política, está conformado por dos aspectos, el primero de los cuales se relaciona con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos por escrito a la autoridad competente; y el segundo, vinculado inevitablemente al anterior, se refiere a la obligación de dicha autoridad de dar una respuesta al peticionante por escrito y en un plazo razonable, e implica, entre otros, los siguientes aspectos: a) admitir el escrito en el cual se expresa la petición; b) exteriorizar el hecho de la recepción de la petición; c) dar el curso correspondiente a la petición; d) resolver la petición, motivándola de modo congruente con lo peticionado, y e) comunicar al peticionante lo resuelto, aceptando o denegando lo solicitado. Asimismo, en dicha sentencia se señaló que los alcances del referido derecho han sido desarrollados por la Ley N.º 27444, de Procedimiento Administrativo General, la cual considera, dentro de los ámbitos de operatividad del derecho de petición, a la *petición graciosa*, prevista en su artículo 112.º como el derecho a la obtención de una decisión administrativa a consecuencia de la discrecionalidad y libre apreciación de la administración, y que está destinada a obtener un indulto, alcanzar la

formulación de nuevas políticas, la modificación o derogación de disposiciones legales, la creación o mejoramiento de la infraestructura, etc.

11. Adicionalmente a lo dicho, es pertinente precisar que la petición, además de tener que ser formulada por escrito ante la autoridad administrativa pertinente, debe cumplir los requisitos establecidos por la mencionada Ley N.º 27444 en su artículo 113, como son, entre otros, el contener los nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad, y, en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente; la expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando sea posible, los de derecho; el lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido; la indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida; y la dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente del domicilio real expuesto en virtud del numeral. En ese sentido, solo el escrito obrante a fojas 17 reúne los requisitos formales antes señalados; sin embargo, dicha petición no ha sido presentada por el representante legal de la demandante, Federación Agraria de San Lorenzo-Cruceta, sino por una persona jurídica distinta, denominada Asociación Agraria de Conductores Directos Colonos de la Irrigación y Colonización San Lorenzo, inscrita en la partida N.º 02049773 del asiento A0001 de la Oficina Registral de Piura.
12. Por lo expuesto precedentemente, al no haberse acreditado la vulneración de derecho constitucional alguno, la demanda debe ser desestimada.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de autos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
LANDA ARROYO